X kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 17)
z dnia 25 lipca 2024 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 17)

25 lipca 2024 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Marka Asta (PiS),** przewodniczącego Komisji i **Katarzyny Osos (KO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– Zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu –spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 9/23, P 3/24, SK 82/22, K 2/22, SK 26/20, SK 42/20, SK 45/20, SK 88/20, SK 106/22, SK 37/22, SK 75/21.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Magdalena Żychlińska** i **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji oraz **Marzena Laskowska** – dyrektor i **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Michał Ziółkowski, Marcin Spyra** – eksperci ds. legislacji – Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam przedstawicieli Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Witam panią dyrektor BEOS. Witam przedstawicieli mediów.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego, bo nie ma do niego uwag. Zaczynamy od sprawy P 9/23. Pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz ma głos, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 3/24 została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, I Wydział Cywilny. Sprawa ta została zainicjowana w perspektywie sprawy zawisłej przed pytającym sądem z powództwa Narodowego Funduszu Zdrowia przeciwko lekarzowi, który nie jest lekarzem ubezpieczenia zdrowotnego, o zwrot równowartości kwoty refundacji, w związku z wypisaniem recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 48 ust. 7a pkt 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

Inicjator tego postępowania, czyli pytający sąd, podważa konstytucyjność normy, która wynika z zakwestionowanego przepisu w zakresie w jakim unormowanie to różnicuje odpowiedzialność lekarza ubezpieczenia zdrowotnego oraz lekarza nie legitymującego się takim statusem

Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 32 konstytucji.

Wysoka Komisjo, analiza pytania prawnego, które stało się podstawą postępowania wszczętego przed TK pozwala na sformułowanie wniosku procesowego o umorzenie postępowania w związku z tym, że jest ono obarczone wadami formalnymi, które uniemożliwiają merytoryczne rozpoznanie sprawy.

Zasadnicze wątpliwości BEOS budzi spełnienie przez to pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej wyrażonej, zarówno w art. 193 konstytucji, jak i rozwiniętej w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK. W projekcie stanowiska rekonstruujemy znaczenie przesłanki funkcjonalnej w perspektywie subsydiarności pytania prawnego, która ma inicjować w TK kontrolę hierarchicznej zgodności. Podkreślamy, że pytanie prawne jest

subsydiarne w tym sensie, że jest dopuszczalne dopiero wtedy, gdy wyczerpane są inne możliwości, a jego przedmiotem jest rozwiązanie możliwe jedynie w drodze wyroku TK.

Odnosząc się do ustalonych standardów adresowanych do pytań prawnych o charakterze formalno-prawnym w przedmiotowej sprawie należy podkreślić, że sąd ograniczył się tylko do zarysowania problemu konstytucyjnego, wyraził swoje wątpliwości prawne, natomiast w ogóle nie podjął się dokonania interpretacji i wywiedzenia z przepisów prawa, regulujących obowiązki podmiotów wystawiających recepty na refundowane produkty lecznicze, normy prawnej, która w jego ocenie odpowiadałaby standardowi konstytucyjnemu.

W swoich rozważaniach, zaprezentowanych w bardzo lapidarnie ujętym pytaniu prawnym, pytający sąd zupełnie pominął zasady ponoszenia w przywołanych okolicznościach odpowiedzialności przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego. Sąd skoncentrował się tylko i wyłącznie na obowiązku zwrotu kosztów refundacji w takiej kwocie, która odpowiada refundacji w przypadku wystawienia recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy. W pytaniu prawnym sąd wskazuje *per saldo*, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, w przypadku lekarzy legitymujących się statusem lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, odpowiedzialność majątkową w związku z wypisaniem recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy, ponosi wyłącznie pracodawca lekarza.

Naszym zdanie jest to zbyt daleko idące uproszczenie. W stanowisku dokonujemy rekonstrukcji różnych możliwych scenariuszy, jeśli chodzi o relacje lekarzy wykonujących swój zawód w ramach podmiotów leczniczych albo w ramach jednoosobowej czy grupowej praktyki lekarskiej. Rozpatrujemy to również z perspektywy ich obowiązków, w szczególności obowiązku poddania się kontroli NFZ, którego zadaniem ustawowym jest trzymanie w pieczy środków publicznych, którymi dysponuje w perspektywie finansowania świadczeń zdrowotnych i refundowania produktów leczniczych.

W projekcie stanowiska rekonstruujemy również zasady dotyczące obowiązku, który jest kwestionowany przez pytający sąd. Zaznaczamy, czego wydaje się nie dostrzegać inicjator niniejszego postępowania, że uprawnienia kontrolne NFZ wobec lekarzy, którzy wypisują recepty refundowane – mogą to być zarówno lekarze, którzy posiadają status lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, jak i lekarze, którzy takiego statusu nie posiadają – ma różne podstawy prawne. Zależy to od relacji prawnej, jaka wiąże lekarze i podmiot go zatrudniający z publicznym płatnikiem.

Kontestowany w pytaniu prawnym przepis art. 48 ust. 7a pkt 3 ustawy refundacyjnej w istocie odnosi się wyłącznie do lekarzy, którzy nie posiadają statusu lekarza ubezpieczenia zdrowotnego. Pytający sąd zdaje się nie dostrzegać, że przepis nakazujący zwrot NFZ równowartości kwoty refundacji w przypadku wypisania recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy zaadresowany został wyłącznie do lekarza, który nie jest lekarzem ubezpieczenia zdrowotnego i nie ma umowy z NFZ. To nie oznacza, że na lekarzach ubezpieczenia zdrowotnego taki obowiązek nie ciąży.

W projekcie stanowiska wskazujemy podstawy prawne tego, a w szczególności przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wskazujemy również rozporządzenia ministra zdrowia z 2008 roku w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Wśród tych warunków i postanowień umownych wskazane jest zawarcie umowy z uwzględnieniem klauzuli dotyczącej obowiązku zwrotu równowartości kwoty refundacyjnej w przypadku, w którym recepta została wydana świadczeniobiorcy, który nie posiadał do tego stosownych uprawnień.

W związku z tym twierdzimy, że pytający sąd wyczerpał możliwości zgodnej z konstytucją interpretacji kwestionowanego przepisu. To dezaktualizuje konieczność wystąpienia z pytaniem prawnym i uniemożliwia jego merytoryczne rozpoznanie przez TK. Jest to już sama w sobie wada prawna, która uzasadnia wystąpienie z wnioskiem o umorzenie postępowania.

Z uwagi na konieczność odniesienia się do innych aspektów formalno-prawnych czynimy w projekcie stanowiska dalsze uwagi dotyczące przede wszystkim bardzo lakonicznej argumentacji, na którą zdecydował się pytający sąd. Wskazujemy, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK.

Podsumowując wskazujemy, że analiza tego pytania prawnego daje podstawę do stwierdzenia, że pytający sąd nie uzasadnił konieczności zwrócenia się do TK

z pytaniem prawnym. Pytający sąd nie wykazał również, dlaczego nie może rozstrzygnąć sprawy stosując metody powszechnie akceptowane w orzecznictwie, w doktrynie, zgodne z konstytucją. Nie wskazuje również, w jaki sposób odpowiedź na pytanie prawne będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. Oznacza to, że nie wypełnił tzw. przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Ponadto, co wskazujemy w projekcie stanowiska, pytanie obarczone jest deficytami w warstwie argumentacyjnej. Z tego względu proponujemy, na podstawie art. 59 ust.1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wystąpienie z wnioskiem o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos. Wszystko jasne, nikt nie chce zabrać głosu,

Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy P 3/24? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie P 9/23. Pani Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pozwolę sobie na sprostowanie, ale nastąpiła pomyłka. Jako pierwszą omówiłam sprawę P 3/24. To moja wina. Proszę o wybaczenie tego błędu.

Przystępuję do omówienia sprawy P 9/23. Została ona zainicjowana pytaniem Sądu Okręgowego w Warszawie, IV Wydział Cywilny. Przedmiotem kontroli jest art. 71 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Jest to przepis, który stanowi upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do uregulowania, w drodze rozporządzenia, wykazu produktów leczniczych, które mogą być przedmiotem handlu w placówkach obrotu poza aptecznego i w punktach aptecznych, a także kryteriów sporządzania przywołanych wykazów.

Sprawa, które zawisła przed pytającym sądem, została zainicjowana pozwem zbiorowym właścicieli punktów aptecznych przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez ministra zdrowia. Przedmiotem sporu jest ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną powodom wydaniem niezgodnych z prawem aktów normatywnych rangi podstawowej, rozporządzeń, w sprawie kryteriów klasyfikacji i wykazu produktów leczniczych, które mogą być dopuszczone do obrotu detalicznego w placówkach obrotu poza aptecznego oraz punktach aptecznych.

Szkoda, zdaniem powodów, polega na zmniejszeniu ich dochodów z działalności gospodarczej, co jest wynikiem zawężenia listy leków, które mogły być przedmiotem obrotu w punktach aptecznych w porównaniu z okresem sprzed wprowadzenia wskazanych w pozwie rozporządzeń.

Żeby uzupełnić w tym momencie wywód, należy wskazać, że przepis ustawy – Prawo farmaceutyczne ze wskazanym upoważnieniem do wydania rozporządzeń został w niniejszej sprawie zakwestionowany łącznie z postanowieniami wskazanych rozporządzeń, czyli rozporządzeniem tzw. wykazowym i kryteriowym. Oba rozporządzenia są z 2009 roku.

W przypadku niniejszej sprawy pytający sąd wskazuje szereg wzorców konstytucyjności. Między innymi wskazuje na to, że blankietowość przepisu upoważniającego do wydania rozporządzeń przez ministra zdrowia powoduje, iż przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność gospodarczą w punktach aptecznych, tak naprawdę nie mają ostro zarysowanych konturów możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Jest tak z powodu blankietowości tego upoważnienia, które daje podstawę do wydania rozporządzeń przez ministra zdrowia. Tym samym, przepis ten narusza art. 20 i 22, czyli zasadę wolności gospodarczej. Również art. 31 ust. 3 konstytucji jest wskazany w pytaniu prawnym, jako podstawa kontroli. Podobnie art. 2 i 7 konstytucji. Wskazano również zasadę równości

wobec prawa aptek i punktów aptecznych, a także przepis konstytucji, który stanowi o konieczności objęcia szczególną opieką zdrowotną dzieci, kobiet w ciąży i osób w podeszłym wieku, czyli art. 68 ust. 3.

Oczywiście podstawą, jeżeli chodzi o rozważania pomieszczone w projekcie stanowiska jest przepis upoważniający, czyli art. 71 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo farmaceutyczne. W pytaniu prawnym przepis ten został skonfrontowany z art. 91 konstytucji, czyli z wymogami, które dotyczą rozporządzeń do wydania ustawy.

W perspektywie zasad formalno-prawnych, które analizowaliśmy przed przystąpieniem do oceny merytorycznej niniejszego pytania prawnego, Biuro stwierdziło, że sąd, który zwrócił się z pytaniem do TK, nie wskazał w żaden sposób, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, która była podstawą jego sformułowania.

Przypominamy ponownie o subsydiarności pytania prawnego, jako możliwości złożenia pytania przez sąd w przypadku, w którym nie jest on w stanie, za pomocą dostępnych mu metod wykładni i przy założeniu hierarchicznej niesprzeczności norm w systemie prawa, sam zinterpretować normy prawnej zgodnej z konstytucją.

Wskazujemy również, że ten element, który jest wymagany przy ocenie formalnej pytania prawnego, nie jest absolutnie elementem uzasadnienia, ale osobnym substratem formalnym tego pytania. Nie chodzi o uzasadnienie zarzutu niezgodności z konstytucją, ale o uzasadnienie dopuszczalności zadania pytania prawnego. Tego sąd pytający w żaden sposób nie realizuje. Nie wyjaśnia, jaki będzie wpływ zdiagnozowania niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sytuacji, gdy kwestionowane upoważnienia zostały już formalnie uchylone. To jest jeden z defektów i deficytów tego pytania prawnego.

W związku z większością wniosków wskazanych na początku proponujemy częściowe umorzenie postępowania. Uznajemy również, że tylko w minimalnym zakresie należy uznać, że pytający sąd w dostatecznym zakresie uzasadnił zarzut naruszenia standardu konstytucyjnego odnoszonego się do zapisanych w ustawie upoważnień do wydania rozporządzeń. W związku z tym prowadzimy analizę merytoryczną dotyczącą zgodności kwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 konstytucji. W tym zakresie wnosimy o stwierdzenie zgodności.

W projekcie stanowiska wskazujemy na zasady, jakimi rządzi się obrót detaliczny produktami leczniczymi. Wskazujemy na konieczność, dla której ustawodawca uznał, że ograniczenia przedmiotowe są wskazane dla obrotu detalicznego w punktach aptecznych. Natomiast zupełnie inne są zasady obrotu detalicznego w aptekach, które są placówkami ochrony zdrowia publicznego. Jako takie są one objęte gwarancjami związanymi z ochroną zdrowia osób, które zwracają się do nich o realizację usług farmaceutycznych. Wykazujemy *ratio legis,* dla której ustawodawca zdecydował się na przyjęcie rozwiązania, w którym minister właściwy do spraw zdrowia będzie wykazywał w odrębnym rozporządzeniu produkty lecznicze, które mogą być przedmiotem obrotu w punktach aptecznych a nie w aptekach. Ustawodawca określił również kryteria, na podstawie których te zestawy produktów leczniczych będą konstruowane.

W związku z powyższym, naszym zdaniem nie ma absolutnie żadnych merytorycznych podstaw do stwierdzenia, że przepis upoważniający do wydania rozporządzeń przez ministra zdrowia jest przepisem blankietowym. Naszym zdaniem odpowiada on standardom określonym w art.92 ust. 1 konstytucji, bowiem ustawodawca określił wyraźnie organ, któremu powierzył kompetencje prawodawcze. Ten przepis określa również zakres prac przekazanych do uregulowania rozporządzeniem. W przepisie upoważniającym, to minister zdrowia został wskazany jako organ, który jest obowiązany do określenia kryteriów klasyfikacji produktów leczniczych do wykazów produktów, które mogą być dopuszczone do obrotu detalicznego w placówkach poza aptecznych i w punktach aptecznych. Minister jest także upoważniony do określenia ich wykazów. Jednocześnie prawodawca wskazał kryteria, jakie ma brać pod uwagę upoważniony minister przy konstruowaniu przepisów rozporządzeń. Daje to bezpieczeństwo stosowania produktów leczniczych. Określone są również wymagania dotyczące bezpieczeństwa przechowywania i dystrybucji produktów leczniczych w placówkach.

W związku z tym uważamy, że zastrzeżenia konstytucyjne sformułowane w tym pytaniu prawnym nie mają podstaw merytorycznych. Z tego względu wnosimy o uznanie, że zakwestionowany przepis ustawy – Prawo farmaceutyczne jest zgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Bardzo dziękuję. Chętnie odpowiem na państwa pytania.

Przewodnicząca poseł Katarzyna Osos (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy P 9/23? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 82/22. Pan mecenas Michał Ziółkowski, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Michał Ziółkowski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 82/22. W projekcie zaproponowano, żeby uznać, iż art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w zakresie w jakim stanowi on o okresie od dnia 1 listopada 1982 do dnia 28 lutego 1983, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone.

Zaskarżony przepis stanowi: „Osobie, która w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. pełniła czynną służbę wojskową, do której odbycia została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę”.

Skarżący sformułował trzy zarzuty. Pierwszy z nich sprowadza się do stwierdzenia naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych. Drugi zarzut dotyczy naruszenia konstytucyjnej zasady odpowiedzialności za bezprawne pozbawienie wolności. Trzeci zarzut dotyczy nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

Ustawa lutowa była już przedmiotem kontroli sprawowanej przez TK, a z dotychczasowego orzecznictwa płyną wnioski, które są istotne dla oddalenia zarzutów skarżącego.

Po pierwsze, w obecnym brzmieniu ustawa lutowa przewiduje kilka różnych kategorii osób uprawnionych do odszkodowania. Są to osoby, u których stwierdzono nieważność orzeczenia, osoby internowane oraz osoby represjonowane przez władze radzieckie. Nie każda zatem osoba działająca na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego może być uprawniona do odszkodowania.

Po drugie, ustawa przewiduje kilka różnych reżimów świadczeń. Są to między innymi odszkodowania za nieważność internowania, rekompensaty – takim słowem posługuje się TK – za działanie radzieckich organów oraz świadczenia, o których mowa w zaskarżonym przepisie.

Zatem art. 77 ust. 1 konstytucji oraz art. 41 ust. 5 konstytucji nie stanowią w każdym przypadku adekwatnych wzorców kontroli ustawy lutowej. Tak zresztą wprost stwierdził TK w wyroku P 8/11.

Po trzecie, ustawowe świadczenia kompensacyjne mają charakter wyjątkowy w tym sensie, że obowiązywanie ich podstawy prawnej oraz spełnienie nie jest bezwzględnie wymagane przez przepisy konstytucyjne. Wyjątkowy charakter ustawy lutowej był podkreślany we wszystkich orzeczeniach TK, w których kontrolował on merytorycznie ten akt. Znając dorobek TK uznajemy, że zasadny jest wniosek o konieczności zakresowego umorzenia postępowania.

Art. 2, 41,77 oraz 31 są wzorcami nieadekwatnymi merytorycznie w tej sprawie. Skarżący utożsamia faktyczne ograniczenie wolności w trakcie pełnienia służby wojskowej z pozbawieniem wolności w sensie konstytucyjnym. Najistotniejsze jest jednak to, że przepis poddany kontroli nie uzależnia kompensacji od niezgodnego z prawem działania władzy publicznej. Zaskarżony przepis uzależnia kompensację od samego faktu powołania do czynnej służby wojskowej. Brak jest, więc adekwatności art. 77 ust. 1 i 41 ust. 5 do oceny zaskarżonego przepisu. Brak adekwatności tych

wzorców był przedmiotem rozważań TK w sprawie P 8/11, która znajduje analogiczne zastosowanie do oceny zarzutów skarżącego.

Ponadto, począwszy od wyroku K 20/02 w orzecznictwie przyjmuje się, że konstytucyjny reżim odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej znajduje zastosowanie tylko do szkód powstałych od wejścia w życie konstytucji. Tymczasem zdarzenie i szkoda, których kompensacji domaga się skarżący, miały miejsce przed wejściem w życie konstytucji, więc nakaz ich wynagrodzenia nie może być wyprowadzony z przepisów konstytucyjnych.

Jedynym dopuszczalnym wzorcem w tej sprawie jest nakaz równej ochrony praw majątkowych, który wymaga przeprowadzenia testu równości. Podmiotami porównywanymi są osoby, które w różnych okresach pełniły zasadniczą służbę wojskową, do której odbycia zostały powołane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Ustawodawca uzależnił uprawnienia tych osób od zobiektywizowanego kryterium czasu. Zaskarżony przepis nie ma tym samym charakteru dyskryminującego, nie przewiduje bowiem zróżnicowania na podstawie cechy osobistej. Przepis wprowadza natomiast zróżnicowanie, którego konstytucyjność zależy od relewantności, proporcjonalności oraz adekwatności aksjologicznej.

Następujące argumenty przemawiają na rzecz konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Po pierwsze, kryterium różnicowania nie ma charakteru arbitralnego. Było dyskutowane w procesie prawodawczym, na etapie konsultacji społecznej, w czasie dyskusji w komisji oraz w trakcie drugiego czytania.

Po drugie, kryterium czasu znajduje uzasadnienie racjonalne, zarówno w petycji, której rezultatem był projekt ustawy, jak i w badaniach Instytutu Pamięci Narodowej. Zaś sam fakt, że projekt ustawy nie przewidywał pierwotnie kryterium czasu nie oznacza jeszcze, iż zostało ono wprowadzone arbitralnie.

Po trzecie, dla oceny konstytucyjności istotny jest wyjątkowy charakter ustawy lutowej. Nie stanowi ona wszakże realizacji konstytucyjnych praw podmiotów, ale przewiduje świadczenia dodatkowe, zależne od woli ustawodawcy. Tak TK podkreśla i postrzega ustawę lutową, począwszy już od orzeczenia P 6/03.

Po czwarte, kryterium czasu w zaskarżonym przepisie tylko potwierdza analiza procesu legislacyjnego. Nawiązuje wprost do represji stanu wojennego.

Po piąte, nie przekonuje argument skarżącego, jakoby równowaga budżetowa nie mogła uzasadniać aksjologicznego zróżnicowania podmiotów podobnych. Skoro bowiem konieczność ochrony równowagi budżetowej może uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych praw podmiotowych, na co TK wielokrotnie wskazywał, to tym bardziej może uzasadniać ograniczenie ustawowych praw, które nie realizują regulacji konstytucyjnej, tak jak w przypadku zaskarżonej regulacji.

Po szóste, wprowadzenie kryterium czasu do zaskarżonego przepisu sprzyja realizacji określoności przepisów prawa, pewności oraz przewidywalności jego stosowania. Celem tego kryterium jest bowiem uniknięcie wielostopniowej dysfunkcjonalności po stronie organów stosujących ustawę, a tym samym rozbieżności orzecznictwa sądowego.

Z uwagi na te argumenty zaproponowano takie rozstrzygnięcie problemów jakie jest w *petitum* projektu.

Dziękuję bardzo. Z przyjemnością odpowiem na pytania państwa posłów.

Przewodnicząca poseł Katarzyna Osos (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Wojciech Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, uważam że rzeczywiści art. 64 ust. 2 jest niewłaściwym wzorcem konstytucyjnym do rozpatrywania tej sprawy. Natomiast ten przepis, który jest skarżony, moim zadaniem jest przepisem arbitralnym. Ścisłe określenie terminu w jakim dana osoba pełniła służbę wojskową powoduje, że sąd, do którego składany jest pozew, nie ma możliwości badania w jaki sposób wcielenie do wojska się odbyło. Moim zdaniem nie można wykluczać tego, że takie wcielenie do wojska, również po tych terminach, o których jest napisane w ustawie, miało charakter represji politycznych. Gdyby zostały inne wzorce konstytucji przywołane, to moglibyśmy się nad tym

zastanawiać, ale sprawa jest trudna. Ten przepis powinien być, moim zdaniem, bardziej elastyczny i umożliwiać sądowi orzekającemu w tej sprawie zbadanie meritum sprawy.

Ja w tej sprawie wstrzymam się od głosu.

Przewodnicząca poseł Katarzyna Osos (KO):

Dziękuję bardzo. Jeżeli nikt więcej nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy SK 82/22? (10) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (5).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie K 2/22. Ponownie pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, mam zaszczyt przedstawić projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. K 2/22. Jest to sprawa, która została zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, który swe wątpliwości konstytucyjne podniósł względem art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Przepis ten stanowi: „Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa”.

Wątpliwości konstytucyjne Rzecznika zaskarżona regulacja wywołuje w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa. Wnioskodawca podnosi, iż kwestionowane przez niego uregulowanie narusza art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji.

Zdaniem Rzecznika podstawowy problem konstytucyjny polega na użyciu przez ustawodawcę niewłaściwej reguły intertemporalnej, która nakazując umorzenie wskazanych w zaskarżonym przepisie postępowań. Wyklucza to w istocie możliwość wydania decyzji stwierdzającej wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. Czyli decyzji, które są aktualnie wydawane na podstawie art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Uzyskanie takiego prejudicatu jest niezbędne do dochodzenia przed sądem powszechnym roszczenia odszkodowawczego za bezprawne działanie władzy publicznej na podstawie art. 417^1 § 2 zdanie 1 ustawy – Kodeks cywilny.

Zdaniem RPO zakwestionowane unormowanie przede wszystkim narusza gwarancje prawa do sądu, w rozumieniu dostępu do sądu, inicjowania skutecznego postępowania przed sądem, zakotwiczone w art. 45 ust. 1 konstytucji, i jednocześnie narusza zakaz zamykania drogi sądowej, który płynie z art. 77 ust. 2 konstytucji.

Ponadto wnioskodawca podkreśla, że zaskarżony przepis ustawy zmieniającej niweczy procedurę prejudicialną wymaganą do skutecznego dochodzenia przed sądem roszczenia odszkodowawczego za bezprawną decyzję.

Z tego względu zaskarżona regulacja stanowi barierę w realizacji prawa do skutecznej ochrony praw majątkowych, a tym samym prowadzi do naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji.

Analiza zarzutów, które zostały sformułowane we wniosku RPO, prowadzi do wniosku, że pierwszoplanowym zarzutem skierowanym wobec zakwestionowanego przepisu ustawy zmieniającej k.p.a jest naruszenie prawa do sądu i zamknięcie drogi sądowej. Rzecznik wskazuje, że jego zarzuty niekonstytucyjności dotyczą zakresu w jakim przepis ten uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa. W związku z tym w projekcie stanowiska uznajemy, że zarzuty wniosku mają charakter podstawowy, co w konsekwencji oznacza, że merytoryczna ocena sformułowanego zarzutu we wniosku, a odnosząca się do art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji, ma kapitalne, pierwszoplanowe znaczenie, przesądzające jednocześnie wobec oceny zasadności pozostałych zarzutów. Z tego względu odnosimy się najpierw w naszej ocenie merytorycznej do konstytucyjności przepisu zaskarżonego względem art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 konstytucji.

Przechodząc do analizy merytorycznej, należy przede wszystkim przypomnieć, że w uzasadnieniu wniosku, które było podstawą do wszczęcia postępowania przed TK, jest to, że zastrzeżenia konstytucyjne RPO budzi przyjęte w zaskarżonym przepisie rozwiązanie o charakterze intertemporalnym, które nakazuje umorzenie niektórych postępowań pozostających w toku. Natomiast do absolutnie dopuszczalnej konstytucyjnie domeny ustawodawcy Rzecznik zakwalifikował możliwość podjęcia decyzji o wprowadzeniu terminu *pro future*. Np. terminu, który będzie ograniczał możliwość wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności administracyjnej, co ma służyć ochronie bezpieczeństwa prawnego.

W związku z tym, w projekcie stanowiska podkreślamy, że konieczne jest wyabstrahowanie tego problemu konstytucyjnego, który jest związany z wejściem w życie zakwestionowanego przepisu. trzeba też wziąć pod uwagę zakres przedmiotu kontroli, którym TK jest związany z uwagi na treść art. 67 ust. 1 ustawy o TK.

My podkreślamy, że w analizowanej sprawie nie chodzi o problem temporalny, czyli czasowe ograniczenie możliwości wyeliminowania wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej z obrotu prawnego, ale o problem braku możliwości uzyskania potwierdzenia, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. To w istocie jest clou wniosku RPO.

W projekcie stanowiska przedstawiamy zasady związane z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem działania administracji publicznej. Powołujemy się przede wszystkim na art. 417^1 § 2 Kodeksu cywilnego, który wskazuje, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, to jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W orzecznictwie przyjmuje się, że pod pojęciem właściwego postępowania, w ramach którego potwierdzamy niezgodność z prawem rozstrzygnięcia, należy rozumieć procedurę, która przewiduje, jako środek kontroli, zgodności z prawem decyzji lub orzeczeń określonego rodzaju.

W perspektywie k.c. czy k.p.c. należy podkreślić, że system prawa cywilnego nie przewiduje żadnego odrębnego przedsądu i procedury. W tym zakresie należy uznać, że właściwą procedurą wskazania niezgodności z prawem ostatecznej decyzji jest procedura w przedmiocie stwierdzenia nieważności, w ramach której, że względu na przesłanki negatywne, np. upływ 10 lat od wręczenia decyzji czy też wywołania nieodwracalnych skutków prawnych, organ odstąpi od stwierdzenia nieważności decyzji i stwierdzi jedynie, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa. Daje to podstawę do zwrócenia się do sądu powszechnego z roszczeniem odszkodowawczym. W konsekwencji, jeżeli zgodność z prawem decyzji ostatecznej lub prawomocnego orzeczenia nie zostaje potwierdzona w odrębnym postępowaniu w trybie art. 156 a następnie k.p.a., to nie można żądać naprawienia szkody na podstawie ogólnej formuły deliktu władzy. W judicaturze dominuje pogląd, że ten wykaz, czyli uzyskanie decyzji stwierdzającej, że wcześniejsza decyzja została wydana z naruszeniem prawa jest przesłanką o charakterze materialno-prawnym odpowiedzialności odszkodowawczej, W tej kwestii powołujemy stosowne orzecznictwo SN.

Skutkiem tej decyzji, która stwierdza, że decyzję wydano z naruszeniem prawa jest to, że zaskarżona decyzja pozostaje nadal w obrocie prawnym,. Tym samym następuje petryfikacja wzmocnienia zasady bezpieczeństwa prawnego, a stronie służy prawo do odszkodowania.

Natomiast w wyniku przyjęcia art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej organy administracji publicznej zobligowane są do umorzenia postępowania, które spełnia przesłanki wskazane w tym przepisie. Tym samym nie jest możliwe wydanie decyzji potwierdzającej, że kontrolowana w trybie art. 156 k.p.a. decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Zdaniem BEOS należy zgodzić się z twierdzeniami RPO, że zaskarżony przepis zamyka drogę do uzyskania decyzji stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich unormowanie wyłącza możliwości uzyskania prejudykatu do uruchomienia postępowania odszkodowawczego, innymi słowy zamyka drogę sądową gwarantowaną w art. 45 ust. 1. Tym samym narusza również art. 77 ust. 2 konstytucji.

Co istotne, podkreślamy również, że analogiczny problem konstytucyjny jak w niniejszej sprawie, TK rozstrzygnął to w roku kończącym postępowanie w sprawie o sygn. SK 21/17. Był to wyrok wydany w roku 2019. Sąd konstytucyjny, operując zgodnie z ustawą o scalaniu i wymianie gruntów, wypowiedział się co do uniemożliwienia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa. Stwierdził, że taki przepis jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym w *petitum* proponowanego projektu stanowiska formułujemy wniosek, który w pewien sposób odpowiada na wątpliwości konstytucyjne RPO. Stwierdzamy, że art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji. W związku z tym, ze względu na zbędność orzekania wnosimy o umorzenie postępowania w dalszym zakresie.

Bardzo dziękuję. Pozostaję do dyspozycji w razie dalszych pytań.

Przewodnicząca poseł Katarzyna Osos (KO):

Otwieram dyskusję. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy K 2/22? (9) Kto jest przeciw? (2) Kto się wstrzymał od głosu? (2).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w pięciu sprawach, które będziemy rozpatrywać łącznie ze względu na tożsamość kontroli. Są to sprawy: SK 26/20, SK 42/20, SK 45/20, SK 88/22, SK 106/22. Pan mecenas Marcin Spyra, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, te pięć spraw dotyczy kwestii zasiedlenia służebności gruntowych, o treści odpowiadającej służebności przesyłu. W odróżnieniu od grupy spraw, która była przedmiotem omówienia na posiedzeniu Komisji dwa tygodnie temu, tym razem chodzi o stany faktyczne, których całość zamknęła się przed wejściem w życie przepisów o służebnościach przesyłu. Orzecznictwo sądowe na pierwszym etapie przyjęło – to jest przykład ewolucji poglądów – że może istnieć służebność gruntowa, której treść polega na pozyskaniu z nieruchomości obciążonej w sposób, którym jest związana i odpowiada korzystaniu z położonych na tej nieruchomości urządzeń przesyłowych. Taki sposób wykorzystania nieruchomości może prowadzić do zasiedzenia.

Na kolejnym etapie SN, a później sądy powszechne twierdziły, że w takim przypadku nie jest potrzebne identyfikowanie nieruchomości służebnej, co jest elementem konstrukcji służebności gruntowej. Cechą służebności jest to, że polega ona na prawie właściciela nieruchomości władnącej do korzystania w wyznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej.

Są oczywiście pewne wątpliwości dotyczące jednolitości stanowiska sądów – do tego wrócę. Najpierw jeszcze chwila na temat samych zarzutów skarżących. W sprawach tych są oni reprezentowani przez tego samego pełnomocnika i ich konstrukcja jest identyczna. Te zarzuty koncentrują się w dwóch obszarach. Pierwszy dotyczy zaskakującego efektu rozwoju liniowego, to znaczy, że te orzeczenia pojawiły się dopiero po wprowadzeniu do polskiego prawa systemu służebności przesyłu. W okresie w którym biegło zasiedzenie nie było tego prawa, wobec tego skarżący zarzucili, że jest to retroaktywność służebności.

Drugie zarzuty dotyczą tego, że tak ukształtowana treść służebności gruntowej, która jest w ogóle nie znana prawu polskiemu, prowadzi do naruszenia ich praw majątkowych. Szczegółowo analizują te kwestię.

Jeżeli chodzi o kwestie formalne, to chcę zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Pierwsza wątpliwość dotyczy możliwości wydania orzeczenia ze względu na utrzymanie jednolitej linii orzeczniczej. W szeregu przypadków TK wypowiedział się w odniesieniu do kwestii służebności gruntowej o treści służebności przesyłu– są pewne wyjątki w tym zakresie. Są wątpliwości w doktrynie, jedni akademicy twierdzą tak, a inni inaczej. Brak wspólnego stanowiska SN, sądów powszechnych i literatury prawniczej uniemożliwia wydanie

orzeczeń. Jednoczenie sygnalizujemy Sejmowi, że jest pewien problem w tej sprawie konstytucyjnej. Jak w tym momencie te przepisy funkcjonują?

W stanowisku proponujemy, żeby uznać, iż ze względu na funkcjonalność skargi, ma ona chronić naruszone prawa konstytucyjne podmiotów w tych konkretnych przypadkach. TK powinien przyjąć rozstrzygnięcie merytoryczne w tym zakresie. W szczególności dlatego, iż możliwości działania ustawodawcy w odniesieniu do stanów faktycznych, które już były, są bardzo ograniczone. W tym momencie z orzecznictwa SN wynika, iż w wyniku zasiedzenia doszło już do powstania tych służebności. Ustawodawca musiałby, gdyby chciał zakwestionować tę linię orzeczniczą, ingerować w stany faktyczne, które miały miejsce dziesiątki lat temu, co trudno byłoby zrobić bez naruszania zasady nieretroakcji ustawy. To TK powinien ocenić tę sytuację. Liczba orzeczeń, które są zgodne z tak rozumianą wykładnią przepisów, jest na tyle znacząca, iż można powiedzieć, że one w praktyce kształtują sytuację nie tylko skarżących w tej sprawie , ale wielu innych podmiotów. Jest to praktyka bardzo szeroko zakrojona, choć zdarzają się pojedyncze wyjątki.

Drugi element dotyczy faktycznego rozdzielenia kompetencji pomiędzy TK a SN. Jednolitość linii orzeczniczej i jej ewentualna zmiana, to jest kompetencja SN a nie TK. Trybunał Konstytucyjny może orzekać o tym, jaka norma wynika z tej linii orzeczniczej, ale nie o samej prawidłowości procesu działania SN w procesie nadzoru nad sądami powszechnymi dla zachowania jednolitej linii orzeczniczej. Dlatego jako dopuszczalną należy uznać wyłącznie ocenę tych zarzutów, które odnoszą się merytorycznie do treści kwestionowanej przez skarżących.

W skrócie można wyróżnić dwie sprawy. Po pierwsze, kwestionowanie tego, że służebność może polegać na tym, iż jest dostęp do nieruchomości obciążonych polegający na korzystaniu z nich w celu eksploatacji położonych na nich urządzeń przesyłowych. Nie powinno być żadnej wątpliwości, że taka norma zawsze w polskim porządku prawnym istniała. Było tak odkąd istnieje Kodeks cywilny. Art. 295 zawiera otwartą definicje treści służebności gruntowej, tak jak ją tutaj przytoczyłem. Polega ona na korzystaniu z nieruchomości obciążonej w oznaczonym zakresie, który daje możliwość obsłużenia jej i jej zawartości. Ma to na celu zwiększenie użyteczności nieruchomości.

Przechodzimy do istotnego problemu, który TK powinien rozpatrzeć – czy jest dopuszczalne stwierdzenie, iż można orzec o powstaniu służebności gruntowej bez identyfikacji własności nieruchomości? To nie jest tylko problem o charakterze technicznym. To jest problem, który ingeruje w cały szereg uprawnień właściciela nieruchomości obciążonej. Po pierwsze, wynika to z jego prawa dotyczącego tego, iż jest tam służebność. Musi ona mieć treść, która służy korzystaniu z nieruchomości władnącej. Z drugiej strony jest prawo do tego, aby znieść służebność nieruchomości, jeżeli korzystanie z niej stało się szczególnie uciążliwe, a nie jest konieczne do prawidłowego korzystania z nieruchomości władnącej.

Jeżeli służebność gruntowa utraciła dla nieruchomości własności wszelkie znaczenie, to właściciel nieruchomości obciążonej może żądać zniesienia jej bez wynagrodzenia. Tak samo, jeżeli dojdzie do podziału nieruchomości władnącej. Jest istotne to, kto staje się jej właścicielem. Dotyczy tego art. 290 § 1 k.c. Jest cały szereg uprawnień, które przysługują właścicielowi nieruchomości obciążonej.

Z tych uprawnień, które niewątpliwie wynikają z Kodeksu cywilnego, nie można korzystać, jeżeli z jednej strony twierdzi się, że doszło do powstania służebności gruntowej, a z drugiej strony właściciel nieruchomości obciążonej nie wie, nie potrafi zidentyfikować nieruchomości władnącej. To jest pewnego rodzaju tworzenie uprawnień pozornych.

To rzeczywiście ingeruje w prawo ochrony własności właściciela nieruchomości obciążonej i narusza w związku z tym art. 64 ust. 3 konstytucji, w związku z wynikającą z art. 2 konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Taka jest propozycja sformułowania *petitum* stanowiska w tej sprawie.

Dziękuję bardzo. Pozostaję do dyspozycji, jeżeli będą pytania.

Przewodnicząca poseł Katarzyna Osos (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pani poseł Barbara Bartuś, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Mam pytanie, które nie dotyczy dokładnie tych spraw, o których mówimy. Obracamy się w temacie służebności przesyłu, którą odziedziczył Tauron, czyli jedna ze spółek energetycznych. Omawiane skargi dotyczą Tauronu.

Mam w swoim biurze sprawę, w której właściciele zwrócili się do Tauronu o to, żeby przesunął transformator, który stoi na środku działki. Chcieli, żeby przeniesiono go na boczną część działki. Tauron odpowiedział, że tego nie zrobi bo ma służebność przesyłu poprzez zasiedzenie i to bezpłatnie. W piśmie stwierdzono to tak, jakby ta sprawa była oczywista.

Jak się to ma w kontekście tego, że te osoby skarżą zasiedzenie, że mówimy o zasiedziałej, ale odpłatnej służebności przesyłu. Czy pan mógłby odnieść się ogólnie do tych spraw?

Tutaj te sprawy pojawiają się pogrupowane w pewne zakresy, a u nas pojawiają się kolejne sprawy dotyczące zasiedzenia służebności przesyłu. Czy pan mógłby to ocenić? Mówimy o Tauronie, który jest następcą tych sieci, które były wcześniej stawiane. Mamy też do czynienia z innymi dostarczycielami energii.

Jak w pana ocenie to zasiedzenie kształtowało się przez lata?

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

To jest rzeczywiście materia bardzo zróżnicowana, jeżeli chodzi o stany faktyczne – tak jak pani poseł powiedziała – bo z jednej strony mamy sytuację, w której termin zasiedzenia upływał już po wejściu nowej regulacji. Mamy cały szereg sytuacji, w których upłynął wcześniej, tak jak w tych sprawach. Jednocześnie mamy cały szereg wątpliwości, które wynikają z tego, że początkowy bieg zasiedzenia miał miejsce w stosunku do Skarbu Państwa w czasach, w których był jednolity system jego własności. Dlatego trudno jest jednoznacznie się odnieść do każdej z tych sytuacji.

Z całą pewnością należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym cały czas istniała instytucja służebności, która polegała na tym, że można było korzystać z cudzej nieruchomości. Również teraz nie wyklucza on możliwości korzystania z nieruchomości obciążonych i urządzeń przesyłowych. Jest dużo różnych stanów faktycznych, dlatego że część z tych urządzeń była wykorzystywana na podstawie różnych decyzji administracyjnych. Wtedy nie dochodziło do powstania zasiedzenia, bo był inny tytuł do posiadania.

Właściciele nieruchomości zawsze wiedzieli, że ich prawa są naruszone. Jeżeli nie było tytułu prawnego, to także w okresie przed zmianami ustrojowymi mieli prawo dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia ich prawa własności. Mogło się to różnie skończyć, także wydaniem negatywnej decyzji administracyjnej, ale taka możliwość istniała. To jest pewnego rodzaju zaniedbanie ze strony właścicieli. Mówię ogólnie, bo nie można ocenić wszystkich przypadków jednoznacznie.

Z drugiej strony jest pewna linia orzecznictwa sądowego, która powstała ze względu na trudność odpowiedzi na pytanie – gdzie jest nieruchomość władnąca? Tak brzmiało pierwsze orzeczenie SN. Stąd jeden z sądów powszechnych zadał pytanie – skoro to może być służebność, to jak ocenić gdzie znajduje się nieruchomość władnąca? W odpowiedzi na to SN powiedział – istotą tego typu służebności jest to, że nie trzeba jej identyfikować. To jest rzecz, która budzi wątpliwości. To co interesuje nas na tym posiedzeniu Komisji najbardziej to jest to, co budzi wątpliwości konstytucyjne. To o czym mówimy jest wyraźnie wbrew treści ustawy i wyraźnie wbrew interesom majątkowym właścicieli nieruchomości obciążonych.

Postaram się odpowiedzieć na to złożone pytanie, które pani poseł zadała, bo zastanawiamy się, jakie mogą być konsekwencje tego, gdyby TK orzekł zgodnie z proponowanym Wysokiej Komisji wnioskiem. Konsekwencje mogą być dwojakie. Jeżeli w tych sprawach dojdzie do ich rozpoznawania i sąd uzna, że jest jakaś nieruchomość władnąca, to powinien wskazany przedsiębiorca przesyłowy nam powiedzieć – to było nam potrzebne do korzystania z tej nieruchomości w całym okresie zasiedzenia. Doszło do tego, że ta nieruchomość stała się naszą własnością, bo to było potrzebne do korzystania z niej i teraz nadal jest naszą własnością, bo przysługuje nam zasiedzenie.

Jeżeli natomiast sąd uzna, że nie da się ustalić nieruchomości władnącej, albo że istniała ona tylko w okresie zasiedzenia, a teraz nie jest już własnością przedsiębiorstwa

przesyłowego, to w takim przypadku dojdzie do stwierdzenia, że nie doszło do zasiedzenia, bo nie da się wskazać nieruchomości władnącej. Jeżeli jednak do niego doszło, a przedsiębiorstwo przesyłowe, które powołuje się na takie zasiedzenie, nie może wskazać nieruchomości władnącej, to do nie może się powoływać na zasiedzenie, bo w chwili obecnej nie jest właścicielem nieruchomości władnącej.

Na tym polega istota służebności przesyłu i po to została ona wprowadzona. Chodzi o to, żeby przedsiębiorstwo przesyłowe było zwolnione z takiego ryzyka, ponieważ ta służebność jest związana zawsze z przedsiębiorstwem a nie z konkretną nieruchomością. O skorzystaniu z tej instytucji można mówić dopiero w sytuacji, gdy została ona wprowadzona ponownie do polskiego porządku prawnego, a nie w stanach faktycznych, kiedy obowiązywała służebność gruntowa i gdzie tę nieruchomość władnącą należy zidentyfikować.

Mam nadzieję, że wyjaśniłem wszystko precyzyjnie.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Serdecznie dziękuję za te precyzyjne wyjaśnienia. Nie da się tego do końca… To TK będzie w tych sprawach orzekał i wtedy będziemy wiedzieli, w którym kierunku to pójdzie.

Dziękuje bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy jeszcze są zgłoszenia? Nie ma. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem tego projektu stanowiska? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska do sprawy SK 37/22. Pan mecenas Marcin Spyra, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa dotyczy sytuacji, w której doszło w ramach upadłości do wyprowadzenia części majątku upadłej spółki – niekoniecznie celowego i nielegalnego. Tam był zastaw. Ten zastaw został zrealizowany. Zastawnik nabył własność przedmiotów majątkowych obciążonych zastawem i następnie sprzedał te przedmioty skarżącej. Syndyk zakwestionował te czynności. Przede wszystkim ustanowienie zastawu, a w konsekwencji wszystkie dalsze czynności wynikające z ustanowienia zastawu na podstawie przepisów o bezskuteczności tej czynności prawnej spowodowały wystąpienie o stwierdzenie nieważności nabycia udziałów przez skarżącą. Syndyk wystąpił także o udzielenie zabezpieczenia w postaci zakazu likwidacji tego podmiotu, w którym były udziały. Ryzyko było takie, że przedmiot sporu zostanie zlikwidowany a wartości majątkowe przejdą do tego podmiotu, który był właścicielem.

W pierwszej instancji sąd odmówił udzielenia zabezpieczenia. Syndyk złożył zażalenie. Rozpatrując je sąd stwierdził, że należy to zabezpieczenie ustanowić.

Problem konstytucyjny wynika stąd, iż podmiot zobowiązany, czyli skarżąca, z jednej strony nie uczestniczyła w tym postępowaniu – one się toczą bez udziału obowiązanego, wyłącznie uprawniony na możliwość uczestnictwa. Syndyk złożył wniosek o ustanowienie zabezpieczenia, ale nie został on dostarczony skarżącej. Zostało wydane postanowienie o odmowie ustanowienia zabezpieczenia, ale skarżącej też nie zostało ono doręczone. Zostało złożone zażalenie, ale skarżąca też w tym nie uczestniczyła.

Pierwszą czynnością, o której dowiedziała się skarżąca, było postanowienie o ustanowieniu zabezpieczenia, na które to postanowienie nie mogła złożyć zażalenia, ponieważ jest to postanowienie, które zostało wydane w wyniku wniesienia zażalenia. Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje zaskarżenia takiego postanowienia.

Skarżąca to kwestionuje ze względu na naruszenie art. 78, czyli prawa do złożenia odwołania i rozpatrzenia odwołania przez sąd II instancji. Naruszenie prawa równości stron, bo uważa, że syndyk miał wszelkie prawa uczestnictwa w postępowaniu, a jej prawo wypowiedzenia się zostało w tym postępowaniu naruszone. W związku z tym występuje o stwierdzenie niekonstytucyjności tej regulacji.

Trzeba powiedzieć, że tę skargę należy interpretować w ten sposób, że tu chodzi tak naprawdę nie o pozbawienie jej prawa złożenia odwołania, zażalenia, bo jej sprawa została dwukrotnie przez sąd rozpoznana. Problemem nie jest niezgodność z art. 78,

a niesprawiedliwe ukształtowanie postępowania w ten sposób, iż na każdym jego etapie została pozbawiona prawa wypowiedzi. Należy to interpretować tak, że chodzi tutaj o niezgodność z art. 45 ust. 1 konstytucji, w związku z art. 32 ust. 1, czyli rzeczywiście określenie równości stron.

To jest kontrowersyjne ukształtowanie przepisów, ale ono ma pewne racje. Mianowicie chodzi o to, że należy chronić drugą stronę i interes postępowania przed tym, iż w trakcie postępowania zabezpieczającego obowiązany, przed wejściem w życie tego postanowienia może dokonywać czynności, które uniemożliwią realizację zabezpieczanego roszczenia.

To samo w sobie nie przesądzałoby i nie mogłoby przesądzać o zgodności tych kwestii ze wzorcami kontroli, które powołała skarżąca, ale wydaje się, że tutaj jest pole dla wykładni prokonstytucyjnej w oparciu o inne mechanizmy, które skarżącej przysługują.

Pierwsze to jest możliwość żądania uchylenia ustanowionego zabezpieczenia na podstawie art. 742 § 1, zdanie pierwsze, k.p.c. To jest wprawdzie instytucja, która co do zasady służy uchyleniu zabezpieczenia w sytuacji, w której zmienią się okoliczności faktyczne i to zabezpieczenie nie będzie dalej potrzebne, żeby nie obciążało obowiązanego. Jednak w literaturze spotyka się poglądy, które mówią, że dotyczy to sytuacji, jeżeli powstały jakieś okoliczności faktyczne przed wydaniem postanowienia, których sąd nie mógł wziąć pod uwagę. Wydaje się, że w ten sam sposób należy ten przepis prokonstytucyjny interpretować, iż w tej sytuacji, w jakiej była skarżąca, w której obowiązany nie mógł w ogóle zająć stanowiska, on może na tej podstawie wystąpić o uchylenie zabezpieczenia. Na płaszczyźnie prawa materialnego istnieje wniosek o możliwość dochodzenia odszkodowania w związku z niewłaściwym ustaleniem zabezpieczenia.

Wobec tego prawa skarżącej są chronione przez te dwa przepisy. Stąd propozycja, aby Sejm, jako autor tych przepisów wystąpił jednak do TK z wnioskiem o stwierdzenie ich zgodności, powołując się na możliwość prokonstytucyjnej wykładni art. 742, który tworzy odpowiednie gwarancje dla skarżącej zarówno w sferze prawa procesowego, z możliwością wniosku o uchylenie zabezpieczenia, jak i prawa materialnego, czyli wniosku o odszkodowanie.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem tego projektu stanowiska do sprawy SK 37/22? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Chcę zakomunikować, że do spraw, które były omawiane wcześniej, czyli związanych ze służebnością przesyłu, zgłosiła się pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska do sprawy SK 75/21. Jeszcze raz pan mecenas Marcin Spyra, bardzo oproszę.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 75/21 dotyczy postępowania upadłościowego. Myślę, że nie będzie ze szkodą dla jego przedstawienia, gdy uproszczę stan faktyczny do następującej sytuacji: skarżąca jest komplementariuszem spółki komandytowo-akcyjnej. Spór dotyczył pożyczki zaciągniętej przez spółkę u innego komplementariusza i zwrotu tej pożyczki w przypadku upadłości. Dotyczy także zakwestionowania tej spłaty na podstawie przepisów o płatności niewymagalnego długu przez syndyka. Doprowadziło to po stronie spółki komandytowo-akcyjnej do obowiązku zwrotu uzyskanego świadczenia. Skarżąca odpowiada, jako komplementariusz, za wykonanie tego zobowiązania.

Skarżąca kwestionuje wydłużenie terminu, w którym taka bezskuteczność następuje. Było tak przed wprowadzeniem prawa restrukturyzacyjnego i nieznowelizowaniem w związku z tym prawa upadłościowego. Tam był termin dwumiesięczny, który został wydłużony do sześciu miesięcy.

Propozycja sformułowana w stanowisku jest taka, żeby przyjąć, że wydanie wyroku w tej sprawie jest niedopuszczalne z dwóch powodów. Z jednej strony orzeczenie sądu, do którego odnosi się skarżąca, to jest orzeczenie wydane w stosunku do spółki

komandytowo-akcyjnej, a nie skarżącej. Doszło do wydania orzeczenia, które ustanawiało obowiązek dla spółki komandytowo-akcyjnej zwrotu tej kwoty. Tymczasem dłużnikiem jest spółka a skarżąca jedynie odpowiada za ten dług. Dług i odpowiedzialność to są dwie różne sytuacje faktyczne. One są ze sobą związane, ale może być tak, że mają zupełnie różną treść. Orzeczenie o długu spółki nie przesądza o odpowiedzialności komplementariusza, bo ta odpowiedzialność ma charakter subsydiarny. Formalnie podmiotem, który powinien złożyć tę skargę, jeżeli kwestionowałby te przepisy, powinna być spółka komandytowo-akcyjna a nie komplementariusz.

Drugi element dotyczy zachowania terminu zwrotu. To orzeczenie, które zostało wydane, dotyczące obowiązku zwrotu. Jego nie doręcza się komplementariuszowi, który nie uczestniczył w tym postępowaniu, chociaż mógł jako interwenient uboczny, doręcza się spółce. W orzecznictwie przyjmuje się, że takie postanowienie, które nie zostało doręczone, to bieg do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczyna się w dniu, w którym osoba ta otrzymała tytuł wykonawczy i powiedziała, że powzięła tę informację. Ponieważ skarżąca reprezentowała i uczestniczyła w tym postępowaniu jako przedstawiciel spółki komandytowo-akcyjnej, to dowiedziała się wcześniej niż twierdzi. Powzięła informację wcześniej, a nie w momencie, w którym otrzymała tytuł wykonawczy opatrzony klauzulą sądu rejonowego. Wiedziała już wcześniej, kiedy to orzeczenie zostało wydane, i dlatego termin 3-miesięczny należy uznać za nie zachowany.

Wobec tego składamy propozycję wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są zgłoszenia. Nie ma. Jeżeli nikt nie chce zabrać głosu, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska do sprawy SK 75/21? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został przyjęty.

Zamykam posiedzenia Komisji Ustawodawczej.